

Reflecteren over gebiedsgerichte actie in een gebied: een basis voor meta-evaluatie

Naast de EVALUEER-tool voor lopende initiatieven werd er ook gewerkt aan een manier om te reflecteren over gebiedsgerichte actie in een open geformuleerd gebied, waarmee we een basis voor meta-evaluatie trachtten te leggen. We hadden de ambitie om het geheel van ontwikkelingen en interventies in een bepaald gebied vanuit verschillende schalen te kunnen evalueren – zeg maar al hetgeen samen ‘de gebiedsgerichte realiteit’ in het gebied uitmaakt. Hiervoor werd vooral de Mechelse regio als testplaats gebruikt. Deze nota bespreekt de aanpak en resultaten aan de hand van die testplaats. Dit traject neemt een specifieke positie in de IMAGO-outputs, in de zin dat het geen echte tool is als de andere. Redenen hiervoor zijn (1) dat deze aanpak zich op een hoog analyseniveau richt, (2) veel voorkennis bij de actoren veronderstelt en (3) een goede toepassing door andere gebruikers zeer veel voorbereiding en onderzoek vergt. Dit neemt niet weg dat inzichten verzameld in het experiment hun ingang vonden in de IMAGO-tools en dat het relaas van het proces zelf ook waardevol is voor geïnteresseerden. Deze tekst rapporteert de logica achter de oefening, de uitwerking ervan, maar dus ook de ervaren beperkingen.

1 INLEIDING

1.1 DOELSTELLING

Heel wat beleidsvraagstukken mbt open ruimte vergen het werken op schalen die zich tussen gemeentelijke en gewestelijke grenzen bevinden en die zelden met provinciegrenzen samenvallen. De afgelopen jaren lijken steeds meer initiatieven op die ‘regionale’ schalen te ontstaan: intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, strategische ruimtelijke projecten, afbakeningsprocessen, regionale landschappen, enz. zijn allemaal uitingen van wat er ‘leeft’ aan bestuurlijk initiatief op deze schaal. Deze initiatieven creëren vaak bepaalde ‘regio’s’ op deze schaal.

In positieve zin kan dit wijzen op het ontstaan van heel wat probleemoplossend vermogen in dergelijke ‘regio’s’ om de open ruimte te behouden of te versterken. In negatieve zin kan het wijzen op overlap, concurrentie, versnippering van middelen, enz. waarbij de open ruimte achteruitgaat. In beide gevallen is het echter aangewezen om te evalueren wat er in een regio gebeurt met het oog op die open ruimte, vooraleer eventueel bij te sturen of nieuwe initiatieven te ontwikkelen.

Vanuit beleidsoogpunt en intelligente sturing van een gebied trachtten we hiervoor een kader aan te reiken door een vorm van meta-evaluatie van gebiedsgerichte activiteiten in een focusregio te kunnen uitvoeren. Met meta-evaluatie bedoelen we dat we (a) het geheel van wat als gebiedsgerichte acties in een bepaald gebied en in een afgebakende periode kan bestempeld worden (b) beoordelen op zijn impact (of het gebrek daaraan) op de open ruimte, (c) zoeken naar verklaringen voor die impact en (d) om daaruit lessen te trekken voor gebiedsgericht beleid. We wilden met andere woorden begrijpen hoe het gebied functioneert, inschatten hoe hiermee de open ruimte (niet) behouden of versterkt wordt en wat er eventueel nog wenselijk/mogelijk is op het vlak van gebiedsontwikkeling in de toekomst.

Gebiedsgerichte activiteiten of actie is hier ruim te interpreteren: het gaat zowel om concrete projecten gericht op het gebied (bv. landinrichtingsproject), gebiedsgericht werken (bv. een gebiedsgerichte invulling van landbouwgerelateerde diensten door de provincie) als generiek beleid dat bepaalde effecten heeft op de regio in kwestie. Daarbij gaat het zowel om het samenspel tussen publieke actoren (zoals gemeenten onderling, met provinciale en Vlaamse overheden, enz.) als tussen publieke en private actoren (zoals bedrijven, belangenorganisaties, sociaal-culturele verenigingen, enz.). Zo ontstaan allerhande netwerkrelaties tussen actoren die mee bestuurlijke arrangementen gaan vormen en beïnvloeden.

We experimenteerden dan ook met een gefaseerde aanpak: (1) een uitgebreide verkenningsfase waarin zowel een voldoende objectieve verkenning van ontwikkelingen en activiteiten in de regio gebeurde als het verzamelen en analyseren van subjectieve informatie bij belangrijke stakeholders en experts in het gebied enerzijds, en (2) een gezamenlijke reflectiefase om de analyse vanuit deze informatie te bespreken met stakeholders.

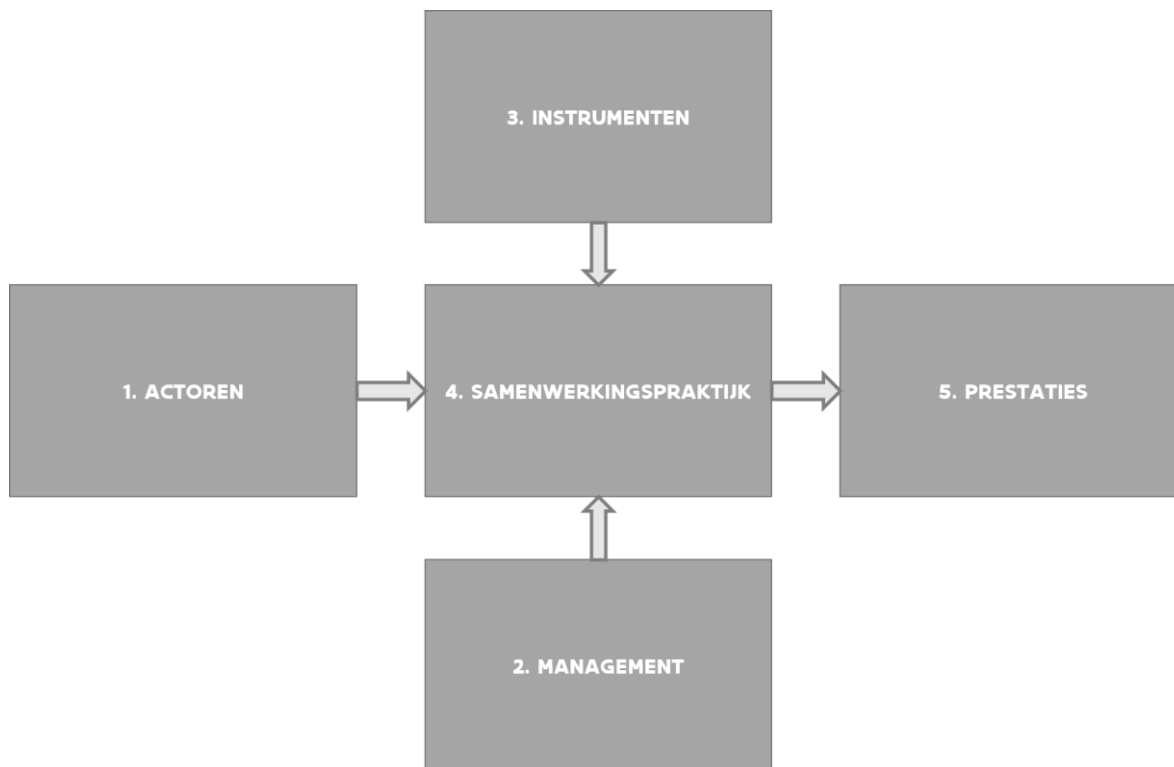
Het onderscheidend karakter van deze oefening tegenover de projectgerichte EVALUEER-tool is dan ook dat er holistisch naar het gebied in kwestie werd gekeken: het complex van al dan niet op elkaar inwerkende structuren en processen wordt in beeld gebracht. Door eveneens te peilen naar inschattingen en verklaringen via stakeholders wordt vervolgens de basis gelegd om te bepalen welke beleidsinitiatieven eventueel nog wenselijk of mogelijk zijn in het gebied – inclusief de mogelijke conclusie dat het antwoord ‘niets’ is. Die wenselijke beleidsinitiatieven beperken zich dan niet tot ‘een gebiedsgericht project’ (zoals bij EVALUEER-tool), maar kunnen bijvoorbeeld ook nieuwe instrumenten of aangepaste Vlaamse beleidskaders bevatten (bv. om verdere versnippering landbouwareaal tegen te gaan).

1.2 INHOUDELIJKE COMPONENTEN

Inhoudelijk is de oefening opgebouwd vanuit een aantal componenten. Deze componenten en hun onderlinge verhouding biedt zo een inhoudelijke logica om de ontwikkelingen in het gebied te gaan evalueren. Dat kader vertrekt vanuit het idee dat (zie ook de onderstaande figuur):

- een gebied vorm krijgt door de actoren die er in actief zijn (zie ‘ACTOREN’)
- alsook door instrumenten die gehanteerd en ingezet worden (zie ‘INSTRUMENTEN’)
- dat die actoren, hun handelen alsook de toegepaste instrumenten aanleiding geven tot en actief gekoppeld kunnen worden in samenwerkingspraktijken (zie ‘SAMENWERKINGSPRAKTIJK’)
- die ook actief gemanaged dienen te worden (zie ‘MANAGEMENT’), en
- waar dat geheel ook tot bepaalde resultaten of prestaties zou moeten leiden (zie ‘PRESTATIES’).

Deze inhoudelijke logica wordt hieronder weergegeven:



Figuur 1: Conceptuele logica

De conceptuele logica werken we niet verder uit in deze tekst, maar in volgende delen wordt duidelijker hoe dit doorwerkt in de toepassing van de oefening.

2 EVALUATIE-AANPAK

De concrete aanpak steunt op een mix van externe en collectieve analyse met relevante stakeholders, vertrekkend van uiteenlopende informatiebronnen zoals documenten, cijfers en kaarten en individuele face-to-face interviews. De IMAGO-tools kunnen deze oefening dan ook voeden:

- de VERKEN-tool biedt o.m. een basis om relevante ontwikkelingen in het gebied letterlijk en figuurlijk in kaart te brengen
- de COMBINEER-tool biedt een systematische basis om de instrumenten ingezet in of met impact op het gebied in beeld te brengen
- de EVALUEER-tool biedt een ingang om concrete gebiedsgerichte initiatieven en de samenwerking en management van het gebied in beeld te helpen brengen.
- De DEBATTEER-tool kan specifiek de rol en capaciteit van de lokale besturen in het gebied op het vlak van open ruimte helpen ontrafelen.

De aanpak valt uiteen in volgende twee grote delen: een gebiedsverkenning en een gemeenschappelijke evaluatie.

2.1 GEBIEDSVERKENNING

Een gebied grondig lezen vergt de nodige inspanningen, waarvan de omvang en intensiteit variëren naargelang de voorkennis en positie van de gebruiker alsook het gebied in kwestie. De gebiedsverkenning zoals wij ze uitwerkten, omvatte zowel een gemeenschappelijke als een individuele uitwerking. Voorafgaand aan deze uitwerking dient echter in de eerste plaats 'een gebied' afgelijnd te worden waarvoor deze oefening wordt toegepast. Zo opteerden we in samenspraak met de projectpartners van de provincies West-Vlaanderen en Antwerpen voor 'de Brugse regio' en 'de Mechelse regio'. In het geval van de Brugse regio bleek het gebied rond Bulskampveld later in beeld te komen. Wat de Mechelse regio betreft, vertrokken we vanuit het arrondissement Mechelen. Over die afbakening rapporteren we later in de resultaten. Omdat voor de uitwerking uiteindelijk sterker op de Mechelse regio gefocust is, zullen illustraties hieronder ook vooral uit die regio komen.

2.1.1 Gemeenschappelijk

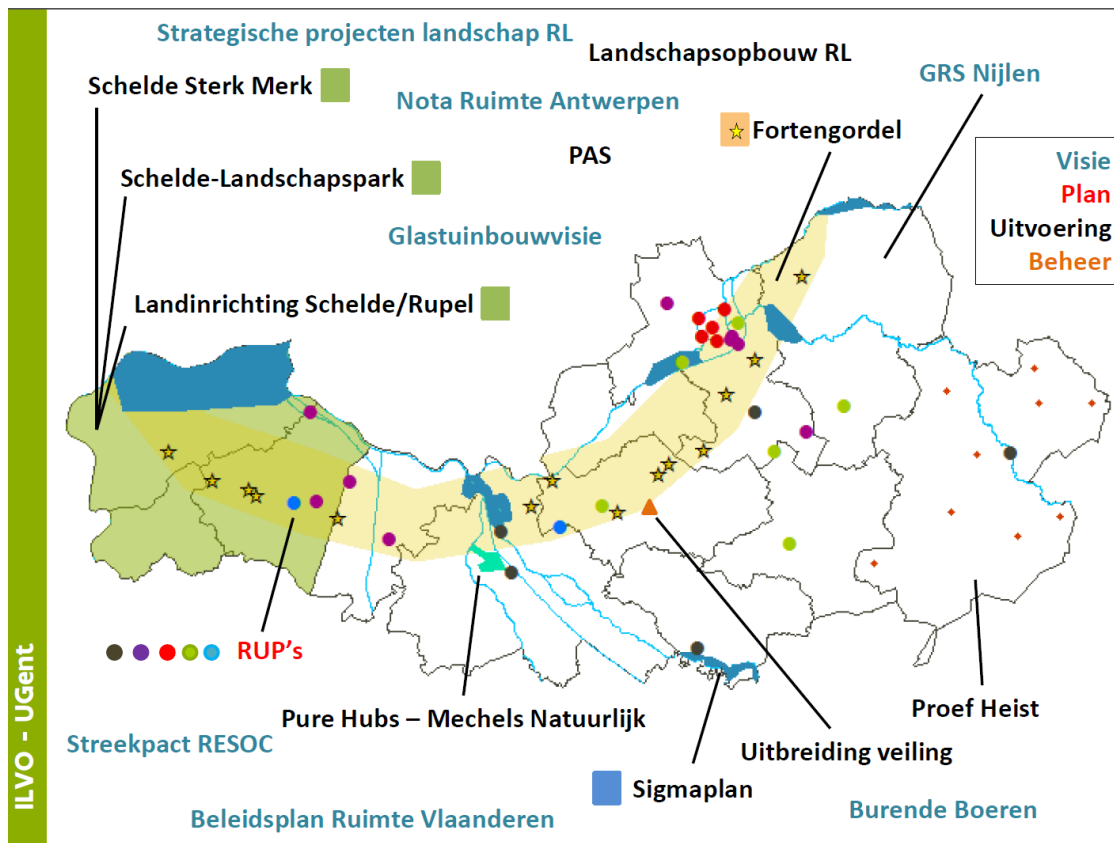
Om het gebied te verkennen, werden open-ruimtestakeholders fysiek samengebracht gedurende een drietal uren vanuit een vrij open vraagstelling op een plek in het gebied zelf. Na een situering van IMAGO en het opzet gaf elke aanwezige stakeholder een overzicht van wat er volgens hen qua ontwikkelingen en initiatieven in het gebied gebeurde. De stakeholders werd vooraf gevraagd om een beknopte presentatie voor te bereiden (meestal ondersteund door een PPT) over hun eigen organisatie, hun activiteiten in het gebied en met welke uitdagingen ze in het gebied geconfronteerd werden. Gunstig neveneffect van deze sessies was alvast dat stakeholders op een gestructureerde manier kennis namen van elkaars verhalen, ook al kwamen een aantal stakeholders al langer met elkaar in contact. Tijdens deze sessie kwam ook het eerste bruikbare kaart- en cijfermateriaal aan bod en kon ook bijkomende informatie opgevraagd worden.

2.1.2 Individueel

Na de gemeenschappelijke verkennende sessies werden in het Mechelse ook individuele interviews afgenomen met een selectie van stakeholders. Het voordeel van dergelijke face-to-face interviews blijft dat stakeholders vrijuit kunnen spreken en sommige zaken eerder zullen benoemen, die ze in een plenaire vergadering wellicht niet zouden benoemen. We interviewden in het Mechelse concreet volgende actoren apart: stad Mechelen, Boerenbond, Natuurpunt, WenZ, IGEMO, Provant (via voormalig medewerker). Daarnaast werden enkele gemeenten rond de Kleine Nete bevestigd in kader van de ontwikkeling van de BESTUURSKRACHT-tool en werden relevante elementen ook in kader van deze oefening meegenomen.

De systematiek van de gesprekken werd bewaakt door enerzijds een set van kaarten en cijfers mbt het gebied mee te nemen en anderzijds een semi-gestructureerde topic list te hanteren in lijn met de conceptuele logica die eerder al werd geschetst.

Het aldus verzamelde materiaal werd nadien gesynthetiseerd en in team besproken. Vervolgens werden de inzichten op papier gezet en in PPT tijdens het tweede deel van de aanpak aan stakeholders gepresenteerd en met hen bediscussieerd. Op onderstaande figuur wordt getoond hoe dergelijke synthese o.m. visueel kan gebeuren: initiatieven in de Mechelse regio zijn gecapteerd en georganiseerd volgens hun centrale focus (zie ook VERKEN).



Figuur 2: Projectinventaris, met ruimtelijke afbakening van de projecten (ILVO, 2016)

2.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEBIEDSEVALUATIE

De gebiedsevaluatie zelf gebeurde in interactie met de stakeholders. Op een sessie van een drietal uur in het gebied zelf (in dit geval te Mechelen) met stakeholders die al in het vorige deel individueel en/of samen bevraagd werden, eventueel aangevuld met andere relevante stakeholders, werden de resultaten van de analyse voorgesteld en bediscussieerd. Tijdens de sessie was er telkens eerst de presentatie van de analyse en vraag tot reactie daarop, om vervolgens telkens te kijken wat daaruit met het oog op de toekomst geconcludeerd kon worden.

Concreet werkten we met drie thema's waarin onze conceptuele logica terugkeert:

- Ronde 1: Schaalvariatie en doelen?
- Ronde 2: Instrumenten en prestaties?
- Ronde 3: Actoren, samenwerkingspraktijken en het management ervan?

Per thema werden dan twee onderdelen aangegeven:

- A. *Analyse: Hoe evalueren en verklaren we de vastgestelde praktijk per thema tot dusver?*
- B. *Vooruitblik: Wat willen/wensen/verwachten we per thema om in de toekomst op het vlak van open ruimte vooruitgang te boeken?*

Concreet leverde dat volgende begeleidend vragenschema op om het debat voor elke ronde op gang te brengen, telkens nadat de onderzoekers een voorzet gaven op basis van hun verkenning:

Ronde 1A: analyse

- *Herkent u deze schalen?*
- *Is deze variatie volgens u een probleem of eerder een troef voor actie inzake open ruimte tot dusver? Waarom wel/niet?*
- *Op welke van deze schalen werkt gebiedsontwikkeling voor de open ruimte het best tot op heden?*
- *Is er sprake van een goede 'werkverdeling' in het gebied op basis van deze schalen?*

Ronde 1B: vooruitblik

- *Waar zit balans tussen voldoende schaalgrootte om te kunnen herverdelen/te compenseren enerzijds en haalbare projecten met herkenbare schaal en 'beheersbaar' op het vlak van coördinatie anderzijds?*
- *Is er nood aan een 'vastere' schaalomschrijving met oog op open ruimte?*
- *Wat is potentieel van 'nieuwere' projectschalen voor welke open ruimte-doelen?*
- *In hoeverre moet de stad/de steden in het gebied sterker verbonden worden met de ruimere regio voor de open ruimte?*

Ronde 2A: analyse

- *Is dit een herkenbare analyse?*
- *Welke prestaties zijn er volgens u wel of niet te danken aan de opgelijste initiatieven tot gebiedsontwikkeling?*
- *Waarom zijn de presentaties wat ze zijn?*
- *Welke instrumenten vormen de belangrijkste hinderpalen voor de open ruimte?*
- *Welke instrumenten vormen de belangrijkste kansen voor de open ruimte?*
- *Waarom zijn deze instrumenten tot op heden wel/niet/suboptimaal benut?*
- *In hoeverre is dit te verklaren door factoren in het gebied of door factoren buiten het gebied?*

Ronde 2B: vooruitblik

Vragen met het oog op gezamenlijk denkwerk over de toekomst:

- *Heel wat instrumenten worden ingezet in het gebied, maar welke instrumenten:*
 - o *moeten meer gebruikt worden?*
 - o *Ontbreken nog in het gebied?*
- *Onder welke condities/via welke aanpassingen zijn deze instrumenten beter inzetbaar?*
- *Welke instrumenten kunnen meer/beter gecombineerd worden?*
- *Tot welke concrete resultaten voor de open ruimte zouden deze instrumenten dan bijdragen?*

Ronde 3A: analyse

- *Herkenbare analyse?*
- *Posities/gedrag actoren juist ingeschat?*
- *Welke verantwoordelijkheid voor (gebrek aan) resultaten eerder op centraal dan wel op lokaal niveau?*
- *Andere verklaringen/elementen ter verklaring van posities en samenspel?*

Ronde 3B: vooruitblik

- *Vergt beter werken omtrent open ruimte vooral meer coördinatie tussen*
 - o *Vlaamse actoren (en welke dan)?*
 - o *lokale actoren (en welke dan)?*
 - o *centrale en lokale actoren (en welke dan)?*
 - o *In hoeverre is er nood aan minder gebiedsontwikkelingsinitiatieven ⇔ meer bundeling om:*
 - o *Financiële slagkracht te verhogen (o.m. subsidies)?*
 - o *Coördinatiekosten te verkleinen (o.m. vergadertijd)?*
 - o *Capaciteit voor procesmanagement te vergroten (o.m. expertise)?*
 - o *Welke huidige initiatieven zouden hiervoor basis kunnen vormen?*
- *In hoeverre is er nood aan duidelijker mandaat en kader van bovenaf om met lokale actoren resultaten te boeken?*
 - o *Om zo gemeentegrensoverschrijdend te denken en te handelen*
 - o *Om zo 'externe druk' te creëren*
 - o *Om zo gezamenlijke richtingen in het gebied te bewaken*
- *Wie zou welke rol meer moeten opnemen?*
 - o *Wat met inzet provinciale capaciteit?*
 - o *Gemeenten en intercommunale?*
 - o *...?*

We bespreken eerst nog een aantal analysecategorieën die de oefening helpen structureren. Het resultaat van de gemeenschappelijke evaluatiesessie zelf wordt nadien besproken.

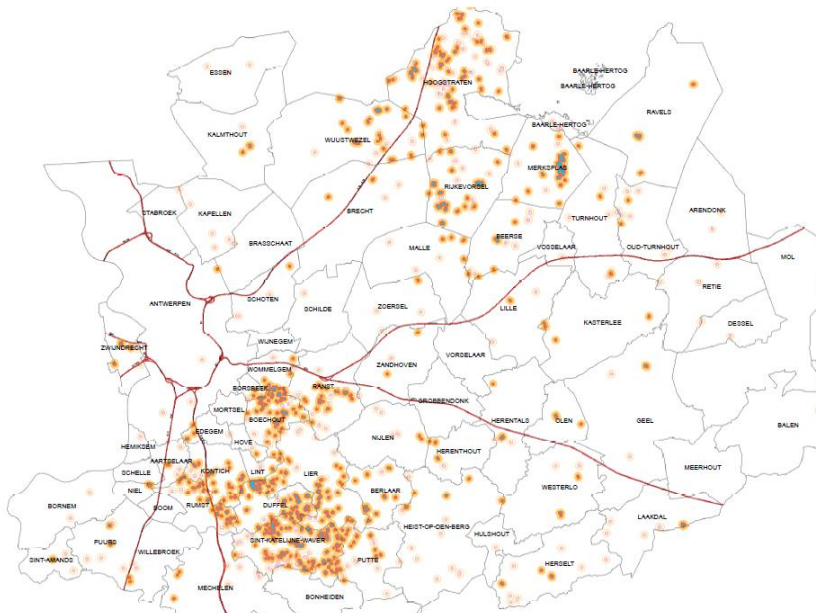
3 VIJF ANALYSECATEGORIEËN

De oefening vergde naast een aantal inhoudelijke componenten en daaraan gerelateerde vragen (zie voorgaande delen) o.i. ook een zekere 'reliëf' om de nodige gelaagdheid in de oefening mogelijk te maken. Dat reliëf ontstaat door een vijftal analysecategorieën die we denken te kunnen onderscheiden om een gebied te ontleden en te evalueren. Deze categorieën staan, voor alle duidelijkheid, niet in een hiërarchische relatie tot elkaar, maar helpen ons om de complexiteit van het gebiedsgerichte hanteerbaar te maken. We werken de vijf categorieën hieronder uit en voeden ze hoofdzakelijk vanuit het experiment in de Mechelse regio. Het gaat om:

1. Historiek
2. Individueel gedrag
3. Generieke fysieke ingrepen
4. Gebiedsgerichte sectorspecifieke ingrepen
5. Gebiedsgerichte geïntegreerde ingrepen

3.1 HISTORISCHE TRENDS

De historiek van het gebied en de padafhankelijkheid van het overheidsbeleid en het bestuurlijk systeem is een eerste analytische categorie om de oefening mogelijk te maken. Hier gaat het om het verleden en de keuzes die eerder op allerhande lagen in het gebied zijn gemaakt en die doorwerken en impact hebben op de manier waarop de twee gebieden nu zijn en zich nu ontwikkelen. De glastuinbouw in het Mechelse heeft bijvoorbeeld al een lange voorgeschiedenis en kleurt het gebied nu. De haven van Zeebrugge in het Brugse en zijn impact op de polders is ook niet van vandaag aanwezig.



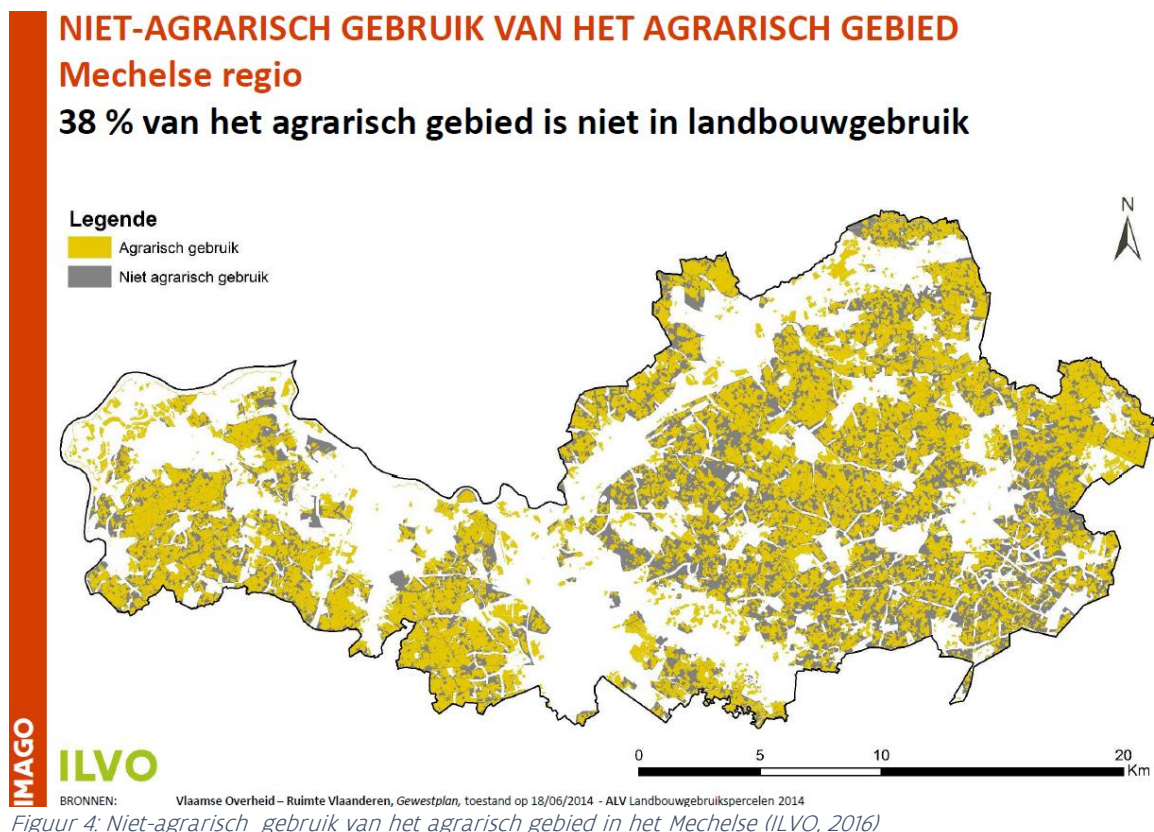
Figuur 3: Glastuinbouwontwikkelingen in provincie Antwerpen (PROVANT 2015)

Andere elementen zijn de keuzes die eerder gemaakt zijn inzake infrastructuur en in gewestplannen (bodembestemming, afbakening, woonuitbreidingsgebieden). Verder werken ook de keuzes door die vroeger in het politiek – bestuurlijk systeem zijn gemaakt (bv. lokale belastingen hangen af van aantallen en hoogte van inkomens en waarde van eigendommen, de gewestplannen

kleuren woonuitbreidingsgebieden). De wijze waarop de Vlaamse overheid zich administratief organiseerde en de doorwerking daarvan op het aantal en de aard van de initiatieven in gebieden is eveneens belangrijk, evenals keuzes in het verleden over centralisatie of decentralisatie van bevoegdheden.... Deze categorie geeft als het ware een starttoestand waarin moet gewerkt worden, die op korte termijn niet veranderbaar is en die in belangrijke mate impact zal hebben op het gebiedsgericht werken. In die zin zijn er verschillen tussen de twee gebieden maar zijn er ook belangrijke en essentiële gelijkenissen (bv. bevoegdheden van gemeenten, fiscaliteit, gewestplannen, de organisatie van de Vlaamse administratie....).

3.2 INDIVIDUEEL GEDRAG

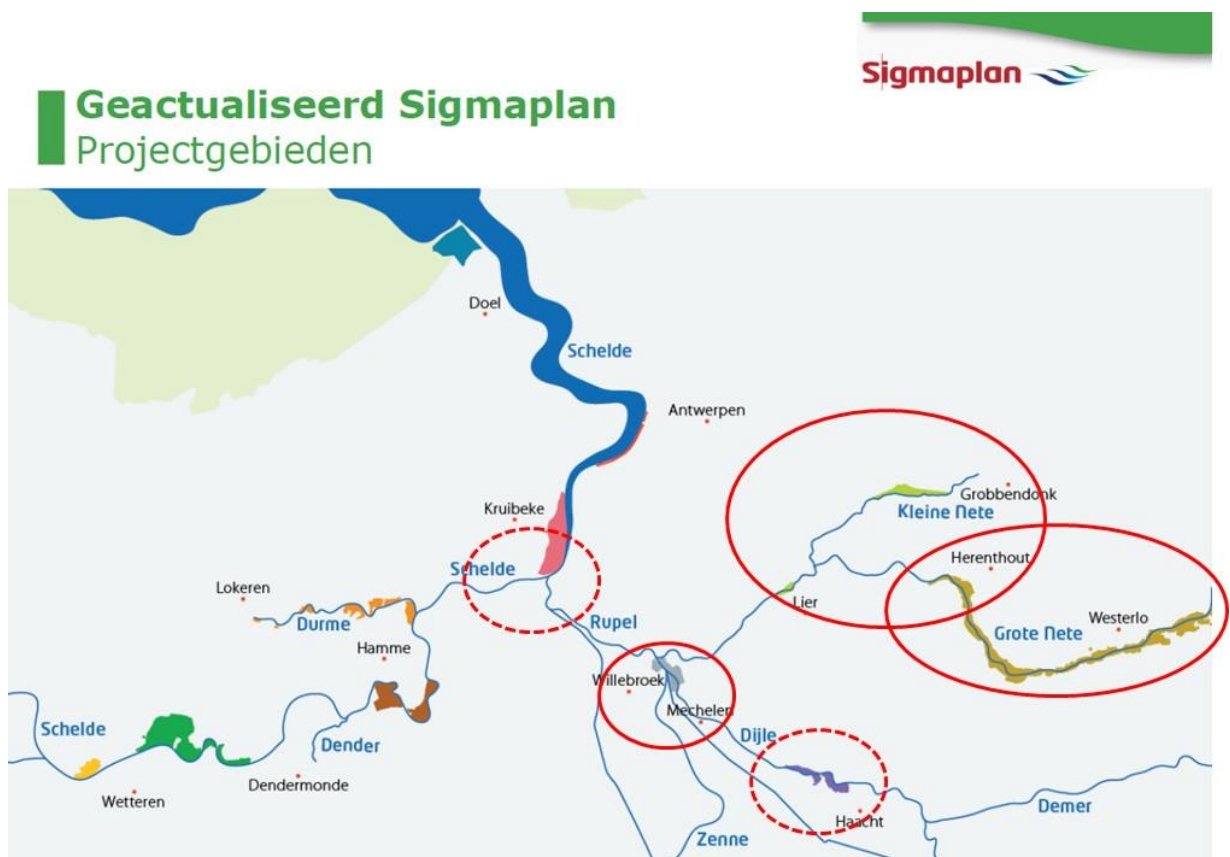
Het gebied wordt mede gevormd door reeksen individuele acties van actoren in dat gebied (van individuele landbouwers, over gemeenten tot maatschappelijke organisaties). Samen zorgen al deze individuele beslissingen en interventies voor continue veranderingen van het gebied. Die acties en interventies spelen zich af in en doen zich voor als gevolg van bepaalde kenmerken van dat gebied op geografisch, economisch, sociaal en fysiek – infrastructureel vlak (bv. nieuwe toeristisch-recreatieve acties in de private sfeer of landbouwers die overschakelen op andere teelten of hun bedrijf uitbreiden). Als door bepaalde omgevingsfactoren of door bepaald Europees of Vlaams beleid landbouwers allemaal op hetzelfde moment een bepaald gedrag vertonen gericht op de markt, dan heeft dit een grote invloed op het gebied zelfs al komt daar geen 'gebiedsgericht beleid' aan te pas. Dit gaat dus om bredere ontwikkelingen die het individuele gedrag van actoren in het gebied overstijgen, maar die wel neerslaan in deze gebieden of die impact hebben op het gedrag van deze actoren (zie figuur 4). Zo is duidelijk dat het Europese landbouwbeleid grote impact heeft op deze twee gebieden: ze sturen het gedrag van particuliere actoren en ze hebben invloed op het gedrag en de acties van overheden in deze gebieden. Andere maatschappelijke ontwikkelingen als gevolg van individuele acties of van bredere beleidsevoluties steken ook de kop op, zoals de verpaarding en vertuining van landbouwgrond.



Figuur 4: Niet-agrarisch gebruik van het agrarisch gebied in het Mechelse (ILVO, 2016)

3.3 GENERIEKE FYSIEKE INGREPEN

Naast algemene ontwikkelingen of het dagelijks handelen van actoren zijn er ook fysieke interventies in het gebied die deel uitmaken van een ruimer bovenlokaal beleid. De ontsluiting van de haven van Zeebrugge en de Sigma-werken in het Mechelse en omgeving (zie figuur 5) hebben een grote impact op de twee gebieden, maar ze kaderen in ruimere Vlaamse beleidsplannen en zijn qua opzet niet gebiedsgericht. In de uitwerking van deze plannen in dit gebied kan dan wel meer gebiedsgericht worden verfijnd, afgestemd met andere ontwikkelingen. Op een uitvoeringsniveau kunnen dan eventueel gebiedsspecifieke keuzes worden gemaakt, die hier wel en enkele kilometers verder niet worden gemaakt of er daar anders uitzien. Dan loopt dat over een volgende analysecategorie.



Figuur 5: SIGMA in en rond het Mechelse (WenZ, 2015, eigen bewerking)

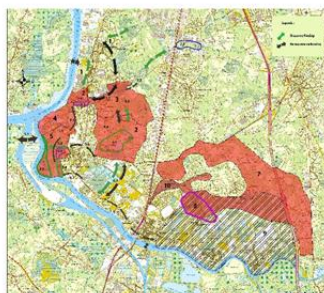
3.4 GEBIEDSGERICHTE SECTORSPECIFIEKE INGREPEN

Specifieke en eerder sectorale gebiedsgerichte interventies zijn in tegenstelling tot de vorige categorie uniek voor het gebied en groeien vanuit de specifieke kenmerken en actorconstellaties in deze gebieden. Met sectoraal bedoelen we interventies vanuit administraties die met erfgoed bezig zijn, of met natuurontwikkeling, of met economie, of met ruimtelijke ontwikkeling. Deze actoren bekijken gebieden vanuit hun sectorale invalshoek: ze kijken naar de natuur in het gebied, of naar het water, of naar de bedrijveninfrastructuur, of naar het erfgoed,... en vanuit bepaalde motivaties doen ze interventies in het gebied. Die interventies kunnen deel uitmaken van een ruimer beleid dat echter per gebied toch anders wordt ingevuld. Het kan ook gaan om exclusieve en alleen op één gebied gerichte interventies. Binnen deze lijn zijn tal van variaties mogelijk in de manier waarop deze interventies in het gebied zich spontaan koppelen of bewust gekoppeld worden aan de dynamiek van het gebied, in de koppeling aan acties en doelstellingen van andere actoren, in de manier waarop de informatie daarover wordt uitgewerkt,... Het kan heel erg top – down verlopen of heel erg bottom – up; het kan evolueren in de tijd (vroeger meer top – down, nu meer bottom – up of omgekeerd); er kan ruimte zijn voor andere dan de eigen afwegingen in de manier van aanpakken (brede stuurgroepen,...); initiatieven kunnen ook tot dynamiek in het gebied zelf leiden of ze kunnen initiatief ontmoedigen,... Landinrichtingsprojecten van de VLM zijn als voorbeeld te vermelden (zie figuur 6).

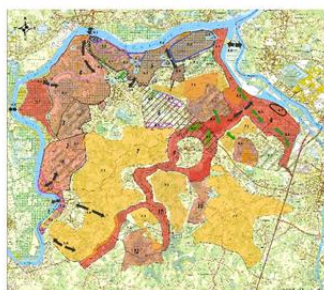
Scheldehelden in landinrichting ‘Schelde en Rupel’



nieuw landinrichtingsdecreet:
oproep tot ‘uitvoeringsinitiatieven’



Landinrichtingsproject
‘Rupelstreek’



Landinrichtingsproject
‘Klein-Brabant &
Zwijndrecht’



Figuur 6: VLM-projecten in het gebied (VLM, 2016, eigen bewerking)

3.5 GEBIEDSGERICHTE GEÏNTEGREERDE INGREPEN

Hier gaat het om acties met specifieke gebiedsgerichte doelstellingen, zoals de opmaak van gebiedsbeelden en geïntegreerde plannen voor een bepaalde zone waarbij verschillende afwegingen samenkomen. Hetgeen VLM en provinciale gebiedswerking in Bulskampveld in het Brugse proberen te realiseren, past in dit plaatje. Het strategisch project 'Natuur in en rondom Mechelen' past ook in dit rijtje. Een ander voorbeeld staat in onderstaande figuur, namelijk het coördinatie-initiatief van de Antwerpse provinciegouverneur omtrent de Kleine Nete.



Figuur 7: Coördinatie-initiatief gouverneur 'Kleine Nete' (diensten gouverneur Antwerpen, 2015)

3.6 ERVARINGEN UIT PILOOTGEBIEDEN

Gebiedsontwikkeling is dus het resultaat van een aantal niet of weinig stuurbare factoren enerzijds en anderzijds een aantal directe en indirecte al dan niet bewuste interventies, specifiek of generiek. Soms is de term beleid, in de betekenis van een weloverwogen actie gericht op een bepaald resultaat, op zijn plaats. Soms gaat het eerder om de neerslag van beleid op ruimere schalen. Soms gaat het dan weer om effecten van ontwikkelingen waarvoor de term beleid nauwelijks kan worden gebruikt (globalisering van de landbouw bijvoorbeeld en de neerslag daarvan op het functioneren van landbouwers in de regio). Door een gebied als het ware te ontrafelen in deze categorieën wordt duidelijker hoe het functioneert en wordt het debat wat er beleidsmatig op welk niveau wel of niet kan gebeuren al meer gestructureerd.

We stelden tijdens een sessie met stakeholders in de Mechelse regio de vraag in hoeverre deze categorieën hen konden helpen om het gebied beter te lezen en te begrijpen via volgende deelvragen:

- *Is deze benadering (in niveaus) relevant?*
- *Missen we hierdoor bepaalde elementen?*
- *Helpt dit om uw gedachten en de discussie over de regio te 'ordenen'?*

De feedback was dubbel: aan de ene kant hielp het stakeholders effectief om die lezing te faciliteren, maar anderzijds bleken de gehanteerde categorieën niet altijd voldoende te onderscheiden en werd er ook een onderlinge hiërarchie voorondersteld door initieel te spreken over vijf 'niveaus'. We spreken daarom nu over 'categorieën' in deze tekst maar we hebben de vijf niveaus toch behouden, om zoveel mogelijk reliëf toe te laten en omdat ze ons inziens toch op specifieke aspecten wijzen. Tegelijkertijd is de boodschap om de categorisering flexibel te benaderen: de kern van de discussie is immers niet of een bepaald beleid bijvoorbeeld in de ene of andere categorie valt, maar wel dat dat beleid of initiatief überhaupt in beeld komt en dat de impact en de betekenis op de ontwikkeling en de dynamiek van het gebied op die manier in vraag gesteld wordt.

4 RESULTATEN

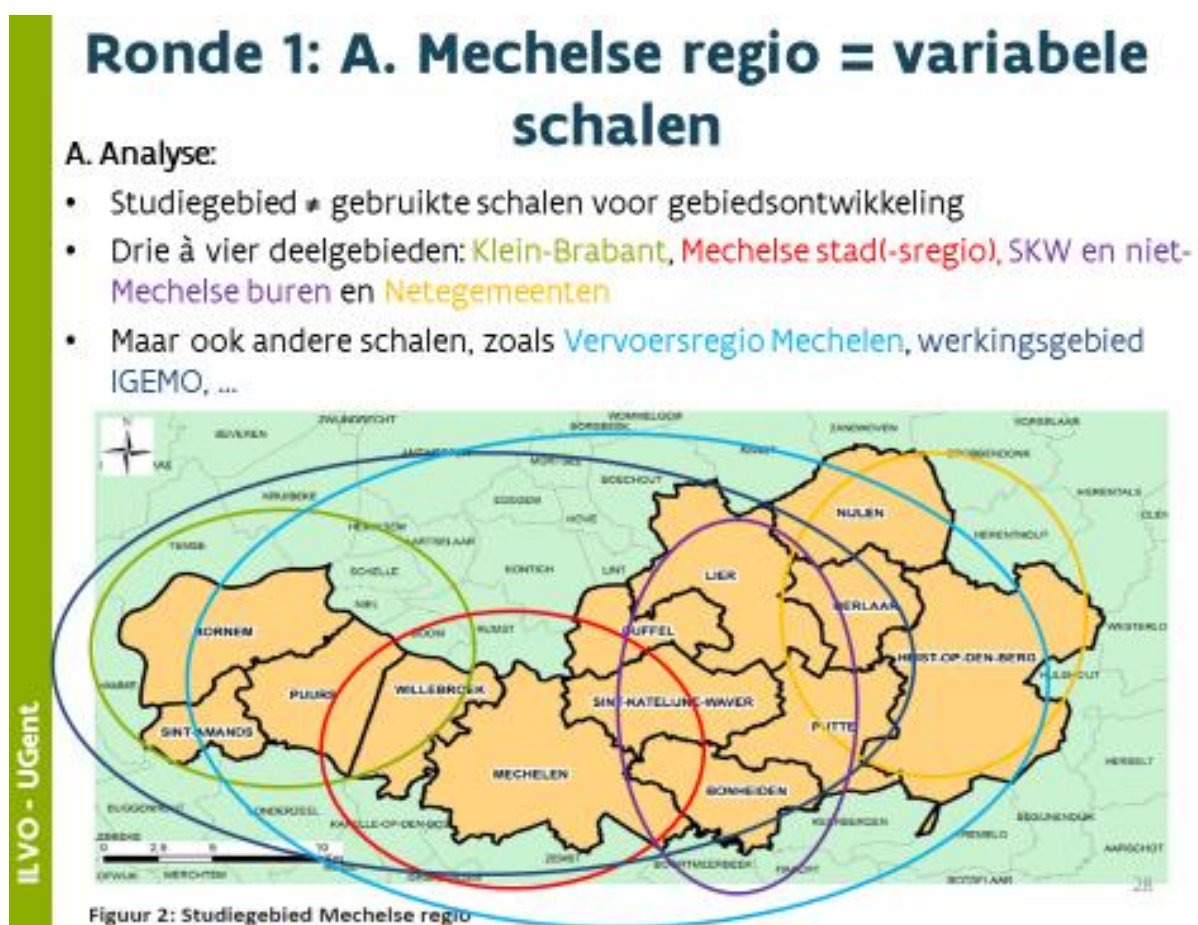
In dit deel proberen we concreet de resultaten van de oefening op hoofdlijnen te synthetiseren. We gaan niet in op het detailniveau, omdat er met de gebieden werd afgesproken geen expliciete en diepgaande publieke evaluaties op te maken, aangezien het experimenteren met oog op leen voor de onderzoekers zelf centraal stond. Deze resultaten zijn vooral gebaseerd op de finale sessie met stakeholders in het Mechelse, aangezien daar de resultaten uit verkenningsfase werden gepresenteerd en bediscussieerd met een toekomstblik. Op hoofdlijnen bleken volgende elementen in beeld te komen:

- (1) de uitdaging om een gebied eenduidig af te bakenen om de oefening voldoende te richten,
- (2) het wederzijds inwerken van categorieën en instrumenten en wat dit betekent voor de prestaties in het gebied, en
- (3) het complex samenspel van actoren en de mate waarin dit actief gemanaged kan en moet worden.

We bespreken elk element nu op hoofdlijnen.

4.1 AFBAKENINGSPROBLEEM: ER IS GEEN EENDUIDIG GEBIED OM TE EVALUEREN

De Mechelse regio werd door de Dienst Landbouw en Platteland van de provincie Antwerpen naar voren geschoven als een interessant gebied om te experimenteren in kader van IMAGO. Het vertrekpunt was concreet het arrondissement Mechelen, ook het werkingsgebied van RESOC Mechelen. Uit de gebiedsverkenning bleek echter dat de meeste actoren op andere schalen in het gebied opereren. Zo bleken een drie tot viertal kleinere deelgebieden wel voor een aantal actoren herkenbaar en als basis te dienen voor hun handelen, terwijl sommige anderen wel op een gelijkaardige schaal 'lezen' maar zonder dat dat precies samenvalt met het arrondissement zelf (zie ook figuur 8).



Figuur 8: schaalvariatie in het Mechelse

Een belangrijk inzicht dat volgens ons hier uit de bespreking naar voren kwam:

handelen op de schaal van de Mechelse regio is wellicht niet de eerste of enige optie om gebiedsgericht beleid te voeren. De conclusie van actoren op dit vlak tijdens de sessie was om in de eerste plaats op meer herkenbare schalen te werken (want veel meer kans op betrokkenheid, draagvlak en resultaat), maar ook steeds af te wegen welke thema's op welke schaal best aangepakt kunnen worden.

4.2 CATEGORIEËN EN INSTRUMENTEN WERKEN OP ELKAAR IN

In het experiment in het Mechelse kwamen een aantal elementen in beeld over de categorieën, de instrumenten en de interactie daartussen.

Ten eerste bleek duidelijk dat **historische en padafhankelijke trends en individueel handelen van actoren sterk doorwerken op wat er in de andere categorieën gebeurt en mogelijk is**. Evoluties zoals verpaarding, vertuining en globale landbouweconomische ontwikkelingen blijken sterk bepalend voor ontwikkeling van de open ruimte, terwijl meer gerichte processen en initiatieven op andere niveaus hier op het eerste zicht weinig aan verhelpen.

Ten tweede bleek ook dat het **onduidelijk was in hoeverre activiteiten in andere categorieën al dan niet een positief effect hebben mbt open ruimte**. De antwoorden variëren o.m. naargelang er een meer landbouw- of een meer natuurbril wordt opgezet, maar in het algemeen was het beeld voor de situatie van de open ruimte in het gebied allesbehalve rooskleurig te noemen. Waar landbouw vooral een aantal negatieve ontwikkelingen ervaart, blijkt er op natuurvlak wel gedeeltelijk een positieve ontwikkeling te bestaan volgens sommige actoren. Zo 'kost' Sigma bijvoorbeeld landbouwareaal (al ontstaan er op microniveau voor sommige landbouwers soms wel goede of betere oplossingen) en levert dit wel bijkomende natuurontwikkeling op. **Maar op ruimere schaal staat de open ruimte in het gebied duidelijk onder druk**.

Ten derde bleek dat **projecten waaraan geld en bevoegdheden verbonden zijn ogenschijnlijk het meest effect ressorteren** (m.n. Sigma en landinrichting). Door die context 'doet het ertoe' om deel te nemen of het project op te volgen, want zijn er ook reële fysieke ontwikkelingsmogelijkheden aanwezig.

Ten vierde en daaraan gerelateerd wordt echter ook opgemerkt door o.m. lokale besturen dat **de transactiekosten van al deze projecten niet te onderschatten zijn: veel vergaderingen over verschillende projecten vergen zware tijdsinvestering en helpen niet om het overzicht te bewaren**. De veelheid aan initiatieven in het gebied vergen veel coördinatie-inspanningen (zie bv. initiatief gouverneur als 'meta-coördinator' in gebied 'Kleine Nete'). Tegelijkertijd is een kanttekening dat projecten niet noodzakelijk allemaal interfereren of in hetzelfde gebied opereren en dat **ook niet 'alles aan alles' gekoppeld moet worden**.

Ten vijfde blijkt dat er soms het gevoel is van **weinig sturend vermogen, maar dat er ook kansen gemist worden**. Zo stellen we vast dat de natuurlijke spanning tussen landbouw en natuur bestaat en soms hinderlijk is voor resultaat, maar dat ook andere afwegingen van andere spelers (bv. gemeenten) kansen doen missen (bv. omtrent intekenen op Vlaamse financiering voor bebossing).

Ten zesde blijkt uit de analyse dat **heel wat instrumenten doorwerken in de open ruimte, met gemengd resultaat en gemengde bruikbaarheid** (bv. gewestplanbestemming vs. feitelijk ruimtegebruik, AGNAS, planschade, PAS & SBZ...). Resultaten van initiatieven worden vanuit een actorbril benaderd en daarbij blijkt natuur positiever over impact gebiedsgerichte inspanningen dan landbouw in het Mechelse tot dusver.

Het beeld op vlak van prestaties van instrumenten lijkt ook gradueel te zijn: plannen maken blijkt courant, uitvoeren en inrichten al een stuk uitdagender en het beheren tenslotte een moeilijk punt. "Hoe samen open ruimte beheren?" blijkt een vraag die bij heel wat actoren opduikt maar nog geen duidelijk antwoord kent in het gebied.

Met het voorgaande beweren we geenszins dat de oefening voor de Mechelse regio bijvoorbeeld volledig is of dat deze elementen op algemene consensus van de stakeholders kunnen rekenen.

We tonen hiermee echter wel welke soort uitspraken en debatten hieruit kunnen voortvloeien. De eerlijkheid gebiedt ons echter ook dat er omtrent hoe nu verder te werken in het gebied niet zoveel concreets uit de bus is gekomen.

4.3 COMPLEX ACTORENVELD

Vanuit de VERKEN-tool kunnen ter voorbereiding de actoren, hun agenda's en activiteiten in beeld gebracht worden. In het kader van onze oefening proberen we dat complexe veld dan te bevragen vanuit hun rol in het gebied en hun eventuele onderlinge relaties.

We illustreren dit beknopt voor het Mechelse.

- Landbouw: de **landbouwsector is een belangrijke speler** in het gebied, waarbij specifiek ook glastuinbouw belangrijk is en de veiling een centrale positie inneemt. Ze zijn dus een belangrijke actor in oppervlakte(-gebruik) en economische activiteit. De landbouwsector ervaart echter **onder voortdurende druk te staan van onder meer woonontwikkeling en milieumaatregelen, maar evenzeer van de internationale economische dynamiek**. Op een andere schaal worden echter ook **initiatieven rond korte keten en kleinschalige landbouw** ontwikkeld (bv. Burende Boeren).
- Natuur: de **natuursector is eveneens een belangrijke actor** in het gebied, zowel naar beleidsontwikkeling als naar activiteiten op het terrein (zoals terreinbeheer). De natuursector voelt eveneens o.m. de verstedelijkingsdruk, maar heeft mee onder invloed van Europese en Vlaamse milieumaatregelen **wel een aantal handvatten voor actie op het terrein**. Tegelijkertijd is er **naargelang het deelgebied of deelthema een meer gespannen verhouding** (bv. waar bebossing of natuurontwikkeling en in gebruik/aankoop van gronden) **of een samenwerkingsrelatie** (bv. op vlak van ecosysteemdiensten).
- Gemeenten: zonder alle gemeenten te hebben bevestigd, wordt **de vraag meermaals geopperd in hoeverre open ruimte echt een prioriteit is voor de lokale besturen in het gebied**. Tegelijkertijd stelt zich ook **de vraag in hoeverre de gemeenten hiervoor de nodige politiek-ambtelijke capaciteit hebben** om echt eigen openruimtebeleid te voeren en daarbij ook verder dan de eigen gemeentegrenzen te kunnen denken en handelen. Open ruimte blijkt in die zin voor lokale besturen een eerder lastig thema, waarbij hun betrokkenheid sterk beïnvloed wordt door eventuele ondersteuning of prikkels (zoals subsidiëring door andere overheden). Specifiek is hier ook de **bepaalde interactie tussen Mechelen en de omliggende gemeenten omtrent open ruimte**. Hier is met het **strategisch project 'Natuur in en rondom Mechelen' wel een potentiële stap vooruit te zetten**. Dit laatste is immers voor het eerst een stadsregionaal initiatief met oog op de open ruimte in een verstedelijkingscontext, waarbij zowel stad als aantal omliggende gemeenten samen aan de slag gaan, maar ook **externe partners (zoals ANB en het regionale landschap) een actieve rol opnemen**. Dit project is volgens ons een interessant experiment om beleid te ontwikkelen met verschillende stakeholders omtrent open ruimte in een stadsregionale context. Ruimer stellen we vast, zoals eerder aangegeven, dat gemeente ook op variabele schalen handelen en dan soms wel op deelgebieden in openruimteprocessen actief zijn (bv. SIGMA Kleine Nete).
- Intergemeentelijk samenwerkingsverband - IGEMO: waar gemeenten niet altijd grote ambitie of veel capaciteit ten toon spreiden op het vlak van openruimtebeleid, is de positie van IGEMO interessant. Dit **intergemeentelijk samenwerkingsverband dekt immers de meeste**

gemeenten in het gebied en toont zelf ook ambitie om omtrent de open ruimte acties te gaan ontwikkelen. IGEMO lijkt van het hele gebied een focus te maken om nieuwe strategische projecten te ontwikkelen en ageert dus wel ongeveer op de schaal van de Mechelse regio zoals die hier gehanteerd werd. Tegelijkertijd is dit nog een debat dat loopt en moet nog blijken of gemeenten voldoende steun zullen verlenen aan dergelijk initiatief.

- Vlaamse actoren: zoals in andere regio's blijken **Vlaamse diensten een centrale rol te spelen in de open ruimte. Ze beschikken immers over heel wat hulpbronnen en treden in het gebied op vanuit Vlaamse beleidsdoelstellingen.** Zo is W&Z een cruciale speler in grote delen van het gebied vanuit het SIGMA-proces. Daarbij is er samenspel met VLM en ANB, maar ook met andere lokale actoren en niet-publieke spelers. In het voorbeeld van SIGMA is W&Z duidelijk gemandateerd met een duidelijke agenda en middelen, en met duidelijke rolverdeling en samenwerking met VLM en ANB. Daarbij wordt echter soms de vraag gesteld of die onderlinge coördinatie voldoende is en of er wel voldoende ruimte is voor andere partners in de choreografie. Omdat er ook andere processen lopen, leidt dit zelfs tot de nood aan metacoördinatie, zoals de gouverneur in het gebied van de Kleine Nete die het overzicht en de onderlinge afstemming moet helpen bewaken. Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken dat SIGMA volgens een aantal actoren wel het voordeel van de duidelijkheid heeft, want duidelijk mandaat met bijhorende middelen waarmee het speelveld duidelijk is.
- Provincie: in de oefening blijkt dat de provincie op een aantal vlakken actief is, maar zonder zelf de regie in handen te nemen op niveau van het hele gebied. De Dienst Gebiedsgericht Beleid van de provincie Antwerpen kiest bewust om in te zetten op een aantal projecten in de hele provincie en dus niet om gebiedsgericht in alle regio's actief te zijn en ook aanvullend te werken ten opzichte van bestaande initiatieven. Verder blijkt ook dat vanuit sectorale bevoegdheden geageerd wordt, o.m. op landbouwvlak op vlak van toekomst van glastuinbouw of de korte keten (bv. Burende Boeren via Rurant). Op ecologisch en landschappelijk vlak is dan weer o.m. het regionaal landschap een belangrijke speler die nu onder de vleugels van de provincie ressorteert, maar waarin ook niet-publieke spelers zoals landbouw en natuur participeren.

Als we dan de samenwerkingspraktijk in de regio bekijken, is duidelijk dat deze niet zozeer op schaal van de hele regio te situeren is, maar eerder op deelgebieden. Over het algemeen zien we echter wel een landschap van actoren dat 'on speaking terms' is. De concrete coalities tussen actoren hangen dan af van de concrete initiatieven en deelthema's in de open ruimte.

Een ander vraagstuk is in hoeverre er leiderschap bestaat op het niveau van de streek. Dit leiderschap (bv. gedragen maatschappelijke actor in de streek) lijkt niet expliciet aanwezig, maar de vraag is of dit een probleem is als de regio in de praktijk voor de meeste actoren niet bestaat. Omtrent leiderschap werd ook duidelijk dat een aantal actoren een tandem VLM-provinciale gebiedswerking als een troef zouden zien om in de Mechelse regio vooruitgang te boeken. Dergelijke tandem bleek niet aanwezig in de Mechelse regio, maar wel te bestaan in West-Vlaanderen en in Bulskampveld, waar de provinciale gebiedswerking de regie opneemt en dit in nauwe interactie met de VLM die ook de bijhorende middelen inzet.

5 SLOTBESCHOUWING

Zoals eerder aangegeven is deze oefening niet eenvoudig en daarom ook niet als een tool te lezen. Tegelijkertijd laat deze oefening wel een lezing, analyse en reflectie toe die individuele projecten overstijgt en als het ware een soort 'Staat van de Regio' op te maken. Daarbij zijn de IMAGO-tools dan nuttige hulpmiddelen om informatie te verzamelen en in te brengen.

Op basis van de finale sessie met actoren in het Mechelse kunnen we nog volgende elementen toevoegen als slotbeschouwing:

- Het onderscheiden in vijf categorieën helpt het lezen van en denken over het gebied wel structureren, maar de niveaus zijn niet zuiver te onderscheiden en de criteria om bijvoorbeeld beleidsinitiatieven wel of niet in de oefening mee te nemen zijn onvoldoende duidelijk. Nu vertrekken ze van onderop: welke worden door een aantal stakeholders aangekaart? Zo werd bijvoorbeeld gesuggereerd om het gemeentelijk niveau expliciet te onderscheiden, omdat de optelsom van initiatieven van elke gemeenten ook zeer bepalend is/kan zijn voor de open ruimte.
- Het element rond de variabele schalen bleek zeer herkenbaar en nuttig voor actoren om zich te situeren. Ze wezen echter ook meteen op het belang van identiteit: actoren willen liefst werken rond een gebied waarmee ze zich kunnen identificeren en dat ze nog kunnen bevatten (bv. rond de Kleine Nete, bv. Klein-Brabant) en de meesten zien de Mechelse regio waarvan wij vertrokken niet als de schaal waarop het openruimtebeleid te organiseren is.
- De kwaliteit van deze oefening hangt sterk samen met de input van actoren – het feit dat bijvoorbeeld slechts een aantal lokale besturen deelnamen bleek een tekortkoming.
- Hoewel de opbouw van sessie met actoren beter kan vormgegeven worden, komt wel een hele rist aan ontwikkelingen en verklaringen hiervoor aan bod. Daarbij is echter de focus op wat er vervolgens met deze inzichten beleidsmatig kan gedaan worden niet duidelijk/wervend genoeg.